

Jef C. Verhoeven, Guy Fosty, Roland Gaignage

in VANDERHOEVEN, J. L. Het educatief bestel in België, van convergentie naar divergentie. Brussel/Bruxelle/Eupen: Ministerie van Onderwijs/Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation/Verwaltung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung Unterricht.; 1992: 401-423.

## COMMUNAUTARISERING, DECENTRALISATIE, DE-CONCENTRATIE EN DEREGULERING

### 1. Inleiding

Het Belgische onderwijssysteem is traditioneel sterk gecentraliseerd op het vlak van de organisatie van het onderwijs dat rechtstreeks van de Staat afhangt (sinds 1 januari 1989 van elk van de Gemeenschappen) en van de bepaling van de grote principes die de verhoudingen tussen de centrale overheid en de Inrichtende Machten van de gesubsidieerde scholen regelen. De centralisatie bestaat erin dat het beheer van de overheidsdiensten aan de centrale macht van de Staat wordt toegekend. Nochtans werden maatregelen getroffen die de weg hebben geopend naar decentralisatie en, vooral in de laatste jaren, naar deconcentratie, deregulering en tenslotte communautarisering. Dit betekent echter niet dat alle maatregelen systematisch erg ver doorgedreven werden. Voor bepaalde aspecten is dit wel het geval, voor andere niet.

Om deze fenomenen juist te kunnen inschatten, moeten we vertrekken vanuit een goede definitie van de concepten. We verwijzen hier naar de definitie van Mentink en Akkermans (Slegers & Van Rooyen 1989: 328). Zij definiëren decentralisatie als:

*'het (doen) overlaten of (doen) toekennen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een hogere gezagsorgaan aan een lager gezagsorgaan, waarbij het lagere orgaan in staat wordt gesteld om in een zekere onafhankelijkheid en op grond van eigen belangenafweging eigen beleid te voeren met inbegrip van de overdracht of toekenning van bijhorende middelen.'*

Decentralisatie kan op verschillende wijzen worden doorgevoerd. Met een verwijzing naar Butgenbach (1954) kunnen we ook zeggen dat de administratieve decentralisatie een organisatiewijze is die de overheidsdiensten organieke autonomie verleent tegenover het centraal gezag. Een gedecentraliseerde overheidsdienst heeft rechtspersoonlijkheid. Zijn ambtenaren zijn niet aan de hiërarchische macht van de centrale overheid onderworpen, maar blijven wel onder haar voogdij. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de decentralisatie per dienst (die het beheer van een openbaar belang toevertrouwt aan een overheidsdienst waarvan de ambtenaren organieke autonomie genieten tegenover het centrale gezag) en de territoriale decentralisatie (die aan een lokale overheid het beheer van een aantal regionale en lokale belangen toekent). Zo zijn de Belgische provincies en gemeenten sinds 1831 territoriaal gedecentraliseerde overheden. De onderwijsinstellingen die door de provincies en de gemeenten worden georganiseerd en sinds het prille begin van de Belgische staat bestaan, hangen dus af van territoriaal gedecentraliseerde overheden.

De *communautarisering* gaat heel wat verder dan de administratieve decentralisatie omdat in elke Gemeenschap een wetgevende en een uitvoerende macht werden opgericht waarover het centrale gezag geen hiërarchische macht en zelfs geen voorgedij uitoefent.

Sinds 1 januari 1989 hebben de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap de plaats ingenomen van de centrale staat en beheren zij de onderwijsproblemen die eigen zijn aan hun Gemeenschap (communautarisering) zonder dat de centrale overheid controlerecht behoudt. Deze heeft alleen de drie bevoegdheden behouden die opgenomen zijn in artikel 59bis, §2, 2° van de Grondwet (begin en einde van de leerplicht, minimumvoorwaarden voor de uitreiking van diploma's, pensioenstelsel). Zoals we verder zullen aantonen, kan het onderwijs dus op een verschillende manier evolueren in de drie Gemeenschappen. In elke Gemeenschap treffen we de onderwijsnetten aan die ook vroeger al bestonden (cf. beschrijvend deel).

Meerdere deconcentratie- en dereguleringsmaatregelen tenngunste van de lokale scholen werden al vóór de communautarisering genomen (afzonderlijk beheer van de Rijksscholen, globaal aantal uren/leerkracht). Bovendien wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende graden en domeinen van zelfstandigheid voor de instellingshoofden, maar die zijn zo talrijk dat ze hier niet in detail kunnen worden beschreven (Giesbers & Marx 1986).

*Deconcentratie* draagt de beslissingsmacht en de bevoegdheid om bindende administratieve daden te stellen over aan ambtenaren die hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de centrale overheid. De bevoegdheden die aan de instellingshoofden van Rijksscholen werden toevertrouwd in het kader van het afzonderlijk beheer zijn een voorbeeld van deconcentratie.

De *deregulering* kan worden gedefinieerd als de vereenvoudiging, beperking of afschaffing van de regels die door de centrale overheid werden uitgevaardigd. Een voorbeeld van deregulering is de afschaffing van de normen voor het behoud en de splitsing van klassen in het secundair onderwijs. Deze afschaffing heeft tot gevolg gehad dat de bevoegdheid om te beslissen wanneer klassen worden gesplitst en weinig gevolgde richtingen worden behouden, aan de schooloverheid werd overgedragen.

De deregulering kan de autonomie van de instellingshoofden dus vergroten, maar zoals we verder zullen zien, gebeurt dit niet systematisch. Het is immers zo dat de lokale overheden in reële omstandigheden niet altijd alles kunnen reglementeren wat ze in principe mogen reglementeren.

In deze bijdrage gaan we kort in op drie punten. In de eerste plaats zal een korte schets worden gegeven van de politieke en socio-economische situatie die de evolutie naar meer decentralisatie en deregulering heeft beïnvloed. Ten tweede geven we een

overzicht van de voornaamste vormen van decentralisatie en deregulering op de verschillende onderwijsniveaus. De uiteenzetting wordt wel beperkt tot het basisonderwijs, het secundair onderwijs en het hoger onderwijs buiten de universiteit. Ten derde wordt, bij wijze van voorbeeld, een overzicht gegeven van de manier waarop de directeurs in het secundair onderwijs gebruik maken van hun grotere zelfstandigheid.

## 2. De politieke en socio-economische context

Sinds zijn onafhankelijkheid heeft België een functioneel gedecentraliseerd onderwijsstelsel gekend, met andere woorden elk net (Rijksonderwijs, gemeentelijk en provinciaal onderwijs, en vrij onderwijs) genoot een pedagogische vrijheid of autonomie.

Sinds de Wet van 1 juni 1850, die het middelbaar onderwijs organiseert dat op kosten van de staat wordt verstrekt, werden subsidies voorzien voor provinciale en gemeentelijke scholen, ten minste als de interne reglementen, de lesroosters, het budget en de rekeningen door de regering werden goedgekeurd. In het begin van de jaren 30 (technisch onderwijs) en van de jaren 50 (middelbaar onderwijs) heeft de centrale overheid aan de vrije onderwijsinstellingen globale subsidies toegekend om een deel van de personeelskosten te dekken.

Op 29 mei 1959 werd de wet uitgevaardigd die de bepalingen van het *Schoolpact* toepaste, dat een einde had gesteld aan de vrij woelige jaren in de onderwijswereld. Deze wet voorzorg de toekenning van toelagen voor personeel, werking, uitrusting en gebouwen. De toelagen werden voor alle gesubsidieerde scholen op dezelfde manier berekend, behalve voor wat de gebouwen betreft. In ruil kreeg de Minister van Openbaar Onderwijs het recht om de leerplannen en de kwaliteit van het onderwijs te controleren naar aanleiding van de toekenning van toelagen aan nieuwe onderafdelingen van het onderwijs.

Op dit vlak is het onderwijsbeleid ondanks de pedagogische vrijheid van de netten dus altijd erg gecentraliseerd gebleven.

Een andere conflictsituatie, met name de tegenstelling tussen Vlamingen en Walen, ligt aan de oorsprong van de communautarisering. In 1961 werd de Minister van Nationale Opvoeding bijgestaan door een adjunct-minister of een minister-staatssecretaris die tot de andere taalrol behoorde. Vanaf 1968 waren er twee onderwijsministers in België, één voor het Franstalige en Duitstalige landsgedeelte en één voor het Nederlandstalige landsgedeelte. Toch was het onderwijs nog altijd een nationale materie. De federalisering van het land, die in 1989 werd verdergezet, gaat een heel stuk verder dan de eerste maatregelen die hier werden aangehaald. Elke Gemeenschap beschikte vanaf dat ogenblik immers over een eigen Gemeenschapsminister.

De Franse Gemeenschap heeft haar onderwijsbevoegdheden aan twee ministers toevertrouwd.

Nochtans werden al eerder, meer bepaald in de jaren 80, stappen ondernomen om meer verantwoordelijkheden over te dragen aan de onderwijsinstellingen. Welke waren de voornaamste redenen voor deze initiatieven?

De democratisering van het onderwijs, die na de Schoolpactwet werd doorgevoerd, heeft geleid tot een zodanig buitensporige groei van de onderwijsnetten dat vanaf 1966 wettelijke maatregelen moesten worden genomen om hun ontwikkeling tijdelijk af te remmen (Wet van 8 juli 1966). Deze bepalingen hebben niet belet dat de onderwijssector in de jaren 70 een nieuwe uitbreiding kende door de massale invoering van een nieuw type secundair onderwijs (vernieuwd onderwijs, later onderwijs van Type I genoemd). Dit onderwijstype heeft zich vooral in het Franstalige landsgedeelte vrij algemeen verspreid (cf. thema 11). Alhoewel de economische situatie sinds 1973 aan het verslechteren was, stemde de overheid er pas in het begin van de jaren 80 mee in om bezuinigingen door te voeren in het onderwijs. Deze bezuinigingen hebben een invloed gehad op de omkadering en de financiering. Vanaf 1984 stellen we vast dat de centraliserende tendens die voorheen het nationale onderwijsbeleid kenmerkte, geleidelijk afnam. Sommige verantwoordelijkheden werden overgedragen aan de scholen. Vanaf 1984/85 kenden de Ministers meer vrijheid toe op het vlak van het gebruik van de lestijdenpakketten. Vanaf het schooljaar 1986/87 werd de reëffectatie van leerkrachten die wegens het gebrek aan banen in het gesubsidieerd onderwijs op de wachtlijst werden geplaatst, beter aangepast aan de regionale behoeften. De Herstelwet van 31 juli 1984 maakte van de Rijksscholen *Staatsdiensten met Afzonderlijk Beheer van het Ministerie van Onderwijs* (SABMO), met andere woorden diensten waarvan het beheer werd gescheiden van het beheer van de algemene overheidsadministratie. Elke instelling kreeg een dotatie om de kosten voor energie, de betaling van het contractuele vak, meester- en dienstpersoneel, de uitrusting met materieel en meubilair te dekken. Daardoor kreeg het instellingshoofd een grotere beheersautonomie. Het Koninklijk Besluit Nr 413 van 29 april 1986 met bepalingen over de werkingsmiddelen van het Rijksonderwijs en de werkingsstoelagen voor het gesubsidieerd onderwijs, voorzag de toekenning van een globale budget om de werkings- en uitrustingskosten te dekken en kaderde dus in het beleid om meer verantwoordelijkheden toe te kennen aan de lokale school-overheden (instellingshoofden, Inrichtende Machten). De bepaling met betrekking tot de berekening van het globaal budget is in de Franse Gemeenschap nog altijd niet uitgevoerd.

In 1989 tenslotte werd in de Vlaamse Gemeenschap de *Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs* (ARGO) opgericht, zodat het Rijksonderwijs, dat vanaf dan het Gemeenschapsonderwijs heet, over een eigen Inrichtende Macht beschikt (XXX 1988). In de Franse en de Duitstalige Gemeenschap blijven de ministers die het

onderwijs onder hun bevoegdheid hebben, optreden als Inrichtende Macht van de onderwijsinstellingen die rechtstreeks van de Gemeenschap afhangen.

Vanaf de jaren 70 nam de werkloosheid sterk toe. Deze evolutie impliceert niet alleen minder gunstige economische voorwaarden, maar ook een tewerkstellingsstructuur die verandert. Oude beroepen verdwijnen en maken plaats voor nieuwe. Het deel van de actieve bevolking dat is tewerkgesteld in de landbouw en de industrie neemt af, terwijl het werknemersbestand in de tertiaire sector aangroeit. Op nationaal vlak werd op deze verandering gereageerd door de oprichting van nieuwe studierichtingen. Uiteraard moest dit initiatief op lokaal vlak worden geconcretiseerd. De scholen hebben bij de oprichting van nieuwe studierichtingen niet alleen rekening gehouden met de tewerkstellingsmogelijkheden op nationaal vlak, maar ook geprobeerd om aan de lokale behoeften te beantwoorden. De aard van de werkloosheid en de economische activiteit zijn immers niet in alle regio's identiek. De scholen hebben hun onderwijsaanbod dan ook aan de lokale tewerkstellingsmogelijkheden aangepast.

Een analyse van de parlementaire documenten en de ministeriële omzendbrieven toont duidelijk aan dat deze decentralisatiemaatregelen pas goed op gang kwamen op het ogenblik dat de regering zwaar moest besparen (Devos, Vandenbergh, Verhoeven 1989a). Pas daarna hebben de verantwoordelijken voor het onderwijsbeleid aan Vlaamse zijde deze decentralisatie meer gerechtvaardigd door de zorg voor een pedagogische en beheerstechnische rationaliteit en door subsidiariteitsbeginselen (Coens 1989: 77-80; Monard 1990). Bovendien mogen we niet vergeten dat het katholiek onderwijs zich altijd tegen een verregaande overheidsinmenging heeft verzet. Ook de milieus die voorstander waren van het Rijksonderwijs wensten meer autonomie voor hun scholen. In de Vlaamse Gemeenschap heeft dit geleid tot de oprichting van de *Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs* (ARGO). Dit was niet het geval in de andere Gemeenschappen.

De demografische evolutie is een andere uitdaging voor het onderwijsbeleid, zowel op nationaal als op lokaal vlak. Vanaf 1965 is het geboortecijfer beginnen dalen. Deze daling heeft zich doorgezet tot in 1975. Sindsdien is het aantal geboorten stabiel gebleven op een niveau tussen 115.000 en 120.000. Met andere woorden, het onderwijsaanbod was groter dan de vraag. Daardoor moesten veel scholen meer aandacht besteden aan de rekrutering van leerlingen.

Naast deze socio-economische en demografische factoren, moet ook rekening worden gehouden met bepaalde waardeverschuivingen. In de periode na de oorlog was de kansgelijkheid in het onderwijs een controversieel onderwerp. Sommigen waren van mening dat deze gelijkheid kon worden bevorderd door over te stappen van het Type I-onderwijs (comprehensief) naar het Type II-onderwijs (categoriaal) (cf. beschrijvend deel en thema 11). Er ontstonden evenwel spanningen tussen het nationale en het lokale beleid. In het Rijksonderwijs werden deze spanningen op

nationaal vlak opgelost. Het vernieuwd onderwijs werd ingevoerd in alle Rijkssecundaire scholen. In het vrij onderwijs daarentegen werd voor een *begeleide geleidelijkheid* geopteerd. Daarom moesten de vrije scholen gedurende een vrij lange periode hun eigen verantwoordelijkheden opnemen. In de Vlaamse Gemeenschap hebben veel vrije scholen Type II behouden. Uiteindelijk werd voor alle scholen van het Nederlandstalige taalsysteem een nieuw *Algemeen Kader voor het Secundair Onderwijs* uitgewerkt, dat een compromis is tussen de twee onderwijstypes.

### 3. De domeinen van decentralisering en deregulering

Sinds 1989 volgt elke Gemeenschap zijn eigen weg op het vlak van het onderwijs. De Gemeenschapsministers bepalen met behulp van decreten, ministeriële besluiten en omzendbrieven de wijze waarop het onderwijs in hun Gemeenschappen moet worden georganiseerd. Ze beschikken over een administratie en een inspectie die de naleving van de wettelijke en reglementaire bepalingen nagaan.

De voorbije jaren, zelfs nog vóór de communautarisering, werden veel bevoegdheden overgedragen aan de Inrichtende Machten en de schooldirecties, zoals we hierboven hebben beschreven. Deze deregulering heeft betrekking op alle onderwijsniveaus met uitzondering van het universitair onderwijs, dat altijd een grotere vrijheid heeft genoten. Sinds de Wet van 27 juli 1971 is het wel in grotere mate aan overheidscontrole onderworpen.

In dit verband herinneren we eraan dat het universitair onderwijs in 1959 geen deel uitmaakte van de discussies ter voorbereiding van het Schoolpact (Verhoeven 1982), terwijl alle andere onderwijsniveaus het voorwerp uitmaakten van een strikte reglementering in het kader van de 'pacificatiepolitiek'.

Achtereenvolgens worden de mogelijkheden beschreven waarover de Inrichtende Macht en de directie beschikken om op basis van de huidige reglementering hun eigen beleid te voeren. We beperken ons daarbij tot de belangrijkste domeinen. Ook wijzen we erop dat de uiteenzetting vooral betrekking heeft op het Gemeenschapsonderwijs en op het vrij onderwijs. Het officieel gesubsidieerd onderwijs is in grote mate aan dezelfde wetten, decreten en besluiten onderworpen als het vrij gesubsidieerd onderwijs ondanks het feit dat het een ander juridisch statuut heeft. Daarom beperken we de bespreking vooral tot deze twee netten.

De decentralisatie is vooral duidelijk aanwezig op vier vlakken, (1) de beleidsstructuur, (2) het pedagogisch beleid, (3) het personeelsbeleid en (4) het materieel en financieel beleid.

### 3.1 De beleidsstructuren

#### Het Gemeenschapsonderwijs

Tot 1 januari 1989 was het Rijksonderwijs op dezelfde manier georganiseerd in de drie Gemeenschappen. De Minister van Nationale Opvoeding trad op als Inrichtende Macht en nam de meeste beslissingen. Op lokaal vlak waren er in de Vlaamse Gemeenschap enkele overleggraden per scholengemeenschap en per school. Hun invloed was overwegend adviserend. Vanaf 1989 werd deze structuur in de Vlaamse Gemeenschap gewijzigd, maar dit was niet het geval in de Franse en de Duitstalige Gemeenschap. In de Vlaamse Gemeenschap werd het Gemeenschapsonderwijs vanaf dat ogenblik georganiseerd door de *Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs* (ARGO). De Inrichtende Macht van het Gemeenschapsonderwijs is dus niet langer de Gemeenschapsminister, maar de ARGO. De Centrale Raad van de ARGO krijgt en beheert de financiële middelen om onderwijs te verstrekken. Hij bepaalt onder andere het pedagogisch project en de leerplannen. Daarnaast houdt hij zich bezig met de benoemingen van het personeel in het Gemeenschapsonderwijs, beheert het Gebouwenfonds en doet de algemene planning voor het onderwijs. Tot 1 april 1991 waren de overlegorganen in de scholen en onderwijscentra dezelfde als in het (vroegere) Rijksonderwijs. Vanaf die datum werden hun taken overgenomen door de Lokale Schoolraad. Daarmee ging de decentralisatie nog een stap verder, in de zin dat de schoolraad nu tijdelijke benoemingen mag uitvoeren en lijsten met kandidaten kan voordragen voor definitieve benoeming.

In de Franse en de Duitstalige Gemeenschap blijven de scholen die door de Gemeenschap zijn georganiseerd, afhangen van de Minister(s) die het onderwijs onder zijn bevoegdheid heeft (hebben). Een recent decreet heeft wel de autonomie van deze onderwijsinstellingen in de Franse en de Duitstalige Gemeenschap uitgebreid.

#### Het vrij gesubsidieerd onderwijs

Het vrij gesubsidieerd onderwijs bestaat voor de overgrote meerderheid uit katholieke scholen, met daarnaast een klein aantal scholen die geen band hebben met de katholieke zuil of het katholieke milieu. In principe past elke Inrichtende Macht volledig autonoom zijn eigen beleid toe binnen de school of de scholen die hij onder zijn bevoegdheid heeft. Nochtans heeft het katholiek onderwijs zich verenigd binnen het *Nationaal Secretariaat van het Katholiek Onderwijs* (NSKO)/*Secrétariat National de l'Enseignement Catholique* (SNEC), een coördinatie-orgaan dat het katholiek onderwijs vertegenwoordigt in de gesprekken op nationaal en Gemeenschapsvlak en de belangen van dit onderwijs bij de overheid behartigt. Zo beschikt het katholiek onderwijs over een bijkomend centraal beleidsorgaan dat niet het recht heeft op te

treten in de plaats van de Inrichtende Machten. Toch is de invloed van het NSKO/SNEC op het beleid van de Inrichtende Machten vrij groot.

In dit onderwijsnet bestaan er ook gedecentraliseerde overlegorganen waarvan de beslissingen doorgaans door de Inrichtende Machten worden gerespecteerd, hoewel deze organen niet in hun plaats mogen optreden. Per bisdom is er een *Diocesane Planificatie- en CoördinatieCommissie* (DPCC)/*Commission Diocésaine de Planification et de Coordination* (CDPC) die beslissingsmacht heeft over de planning en de coördinatie binnen het bisdom. In elk bisdom zijn er meerdere *Regionale CoördinatieCommissies* (RCC)/*Commissions Régionales de Planification* (CRP) et de *Coördination* (CRC) die overleg plegen over planologische, pastorale, organisatorische en pedagogische problemen die typisch zijn voor de regio. In al deze commissies zijn de Inrichtende Machten, de pastoraal, het personeel en de ouders vertegenwoordigd. Voor het secundair onderwijs, tenslotte, zijn er nog de scholengemeenschappen die meerdere scholen onder éénzelfde Inrichtende Macht of onder verschillende Inrichtende Machten verenigen en kunnen instaan voor de onderwijsvoorzieningen in de regio. Deze raden zijn overlegorganen die naargelang van de streek goed of minder goed functioneren. Ze kunnen op geen enkel ogenblik optreden in plaats van de Inrichtende Machten die juridisch gezien de enige woordvoerders van de school of scholen zijn tegenover de Gemeenschapsminister. De Inrichtende Machten zijn juridisch verantwoordelijk voor het schoolbeleid, maar laten meestal de dagelijkse beleidsverantwoordelijkheid over aan de directie, die echter altijd rekenschap moet afleggen.

#### - Het officieel gesubsidieerd onderwijs

De provincies en gemeenten hebben op vele plaatsen scholen opgericht. Net als in het vrij onderwijs hebben deze scholen afzonderlijke Inrichtende Machten die volledig autonoom hun lokale beleid voeren, maar altijd binnen de geldende nationale wetgeving. Dit net beschikt ook over enkele koepelorganisaties (*Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten* (VBSG)/*Union des Villes et des Communes belges* (UVCB); *Permanente Commissie van het Officieel Neutraal Gesubsidieerd Onderwijs* (CONO)/*Conseil des Pouvoirs Organisateurs de l'Enseignement Officiel Neutre Subventionné* (CPEONS)/*Cel voor het Vlaams Provinciaal Onderwijs* (CPVO), waar de Inrichtende Machten overleg kunnen plegen. Onlangs hebben de Vlaamse afdelingen van de VBSG/UVCB en van de CONO/CPEONS beslist om samen te werken. De afgevaardigden van deze twee organisaties zullen samensmelten en vanaf nu het *Onderwijssecretariaat van de Vlaamse Steden en Gemeenten* (OVSG) vormen. De koepelorganisaties zijn ook belast met de begeleiding van de onderwijsexperimenten. We hebben echter de indruk dat hun invloed op het beleid van de lokale Inrichtende Machten beperkt is.

### 3.2 Het pedagogisch beleid

Dit overzicht beperkt zich tot vier belangrijke domeinen waarin de school haar eigen beleid kan voeren, met name de rationalisatie en de programmatie, de toelatingsvoorwaarden en de overgangsmogelijkheden van leerlingen, de pedagogische organisatie en het lestijdenpakket of het globale aantal uren/leerkracht.

#### 3.2.1 Rationalisering en programmatie

Met het oog op het efficiënter organiseren van het bestaande en het toekomstige onderwijsaanbod heeft de centrale overheid een aantal wetten uitgevaardigd waardoor scholen van alle niveaus konden of moesten rationaliseren of mochten programmeren. De rationalisering moet per net gebeuren om de vrijheid van schoolkeuze te garanderen. In deze context werden in het secundair onderwijs scholengemeenschappen opgericht. De rationalisatie heeft tot doel scholen, waarvan de schoolbevolking onvoldoende groot is om een ruim aanbod aan studierichtingen te organiseren, geleidelijk af te bouwen of te fusioneren. Bovendien kunnen secundaire scholen die te groot worden, zich horizontaal, per graad, of verticaal, per onderwijsvorm, opsplitsen.

Deze maatregel heeft de voorbije tien jaar geleid tot radicale hervormingen op alle onderwijsniveaus, maar meer in het vrij onderwijs dan in het Rijks-/Gemeenschaps-onderwijs. Het vrije net kent namelijk een grotere spreiding.

In het Rijks-/Gemeenschapsonderwijs werd dit beleid gevoerd door de Minister in zijn hoedanigheid van Inrichtende Macht. We kunnen ons terecht afvragen of de scholen op dit vlak veel vrijheid hebben genoten, aangezien ze zich naar nationale voorschriften moesten voegen. Kleine scholen werden verplicht om hun deuren te sluiten of te fusioneren. Rekening houdend met de evolutie van het geboortecijfer zal deze maatregel in de toekomst ongetwijfeld minder zwaar doorwegen en alleen van belang zijn voor scholen die veel leerlingen verliezen of veel nieuwe leerlingen aantrekken.

We beschikken niet over cijfers betreffende de eigenlijke rationalisering. Toch kunnen we een idee geven van het aantal scholen dat in de laatste jaren verdwenen is.

Tabel 1 toont aan dat het aantal scholen vooral in het hoger onderwijs is gedaald. In de Vlaamse Gemeenschap zijn er bovendien ook vele secundaire scholen verdwenen. Dit geldt in de Franse en de Duitstalige Gemeenschap vooral voor lagere scholen.

Bovendien is de programmatie een domein waarin de schooldirecties binnen de centraal opgelegde normen naar eigen inzicht konden handelen. Dit was duidelijk het geval in het secundair en hoger onderwijs, waar de directeurs het onderwijsaanbod in hun school hebben kunnen uitbreiden. De programmatie heeft betrekking op de oprichting van onderwijsinstellingen, de organisatie van nieuwe graden, opties en afdelingen. Alhoewel ook de programmatie onderworpen is aan strenge regels, beschikken de scholen over een vrij grote speelruimte. In afspraak met de scholengemeenschap hebben de scholen immers de vrijheid om veel, redelijk of helemaal niet te programmeren. Uiteraard moeten ze daarbij wel de normen inzake de schoolpopulatie respecteren.

**Tabel 1** Aantal scholen in de Vlaamse Gemeenschap (1983-1989) en in de Franse en Duitstalige Gemeenschap (1983-1988) en de procentuele vermindering per onderwijsniveau

Aantal scholen	Franse en Duitstalige Gemeenschap			Vlaamse Gemeenschap		
	83/84	87/88	%	83/84	88/89	%
Kleuter onderwijs	2 079	2 053	1.25	2 171	2 155	0.74
Lager onderwijs	2 401	2 183	9.06	2 510	2 443	2.67
Secundair onderwijs	925	876	5.30	1 279	1 105	13.60
HOBUE	286	244	14.65	202	163	19.31

Bron: *Etudes et documents de la Direction générale de l'Organisation des Etudes* 1984, n.1; 1988, n.1. *Statistisch Jaarboek van het Onderwijs*. (Ministerie van Onderwijs), 1983-1984; 1988-1989.

In het Vlaamse Gemeenschapsonderwijs wordt dit programmatiebeleid gevoerd door de *Centrale Raad* (van de ARGO) na overleg met de lokale scholengemeenschappen. In het onderwijs dat door de Franse en de Duitstalige Gemeenschap wordt georganiseerd, worden de programmatievoorstellen geformuleerd door de scholengemeenschappen. Als Inrichtende Macht geeft de verantwoordelijke Gemeenschapsminister toelating voor de nieuwe richtingen nadat hij het advies van de inspectie en de administratie heeft ingewonnen. In het vrij en officieel gesubsidieerd onderwijs komt dit recht toe aan de Inrichtende Macht van de school, maar het wordt altijd uitgeoefend samen met de regionale scholengemeenschap en de regionale overlegorganen van het betreffende net. De beslissingen moeten worden goedgekeurd door de

verantwoordelijke Gemeenschapsminister, die nagaat of de programmatieregels werden nageleefd en de subsidies toekent aan de nieuwe richtingen.

Wat de programmatie betreft beschikken we evenmin over statistieken. Nochtans kunnen we uit de gegevens van tabel 1 afleiden dat er wellicht niet veel nieuwe onderwijsinstellingen werden opgericht (behalve instellingen van de eerste graad van Type I). Er zijn wel onderwijsinstellingen verdwenen.

### 3.2.2 Toelatingsvoorwaarden en overgangsmogelijkheden

De toelatingsvoorwaarden voor leerlingen tot een leerjaar, een onderwijsvorm, een afdeling, een richting of een onderwijsniveau en de overgangsmogelijkheden naar een hoger jaar, een ander onderwijsniveau, een andere afdeling, richting of onderwijsvorm zijn streng gereguleerd en identiek voor alle netten. Nochtans kunnen de scholen op dit vlak duidelijk een eigen beleid volgen. Het instellingshoofd (dat hierin wordt bijgestaan door de klasseraad of de toelatingsraad in het secundair onderwijs) kan zijn eigen beleid terzake volgen. Deze raden kunnen het aantal leerlingen in een bepaalde instelling, de optie, de onderwijsvorm, de afdeling en de studierichting sterk beïnvloeden. We hebben de indruk dat sommige scholen zich niet alleen op de bekwaamheid van de leerlingen, maar ook op de nood aan leerlingen baseren om bepaalde afdelingen, opties en studierichtingen te behouden. Het gebeurt dat men door een bepaalde beslissing de tewerkstelling van leerkrachten wil beschermen. Het is dus duidelijk dat een aantal maatregelen die door de overheid werden genomen niet het verwachte resultaat hebben opgeleverd. Maar daar ligt een ander probleem: de grenzen van de reële macht van de overheid. Van tijd tot tijd wijken de bedoelingen van de overheid en de toepassing van de reglementering in de scholen van elkaar af.

### 3.2.3 Het curriculum

De wetgever legt de vakken vast die moeten worden onderwezen, maar de vrijheid van onderwijs garandeert alle Inrichtende Machten het recht om volledig autonoom de leerplannen en de didactische werkvormen te bepalen (cf. thema 1). Dit principe wordt op alle onderwijsniveaus toegepast. De praktijk leert echter dat de Inrichtende Machten niet vaak zelf de leerplannen uitwerken.

In het Gemeenschapsonderwijs wordt deze taak uitgevoerd door commissies die speciaal daartoe werden opgericht en worden de leerplannen ofwel door de bevoegde Gemeenschapsminister (in de Franse en de Duitstalige Gemeenschap) ofwel door de *Centrale Raad* van de ARGO (in de Vlaamse Gemeenschap) goedgekeurd. De goedkeuring van het schoolwerkplan zal in de toekomst tot de bevoegdheid van de

Lokale Schoolraad (art. 45, §2 van het *Bijzonder Decreet* van 19 december 1988) behoren.

In het katholiek onderwijs worden de leerplannen voorbereid door de leerplancommissies van het NSKO/SNEC. Deze leerplannen moeten dan ter goedkeuring aan de Minister worden voorgelegd, die hierin wordt bijgestaan door commissies waarin de twee gesubsidieerde netten vertegenwoordigd zijn en door de algemene inspectie die de kwaliteit van het leerplan controleert om het studiepeil te garanderen. De meeste vrije scholen nemen deze leerplannen over zodat men in de katholieke scholen opnieuw in een systeem van centralisatie terechtkomt.

In de laatste decennia werden in het basis- en het secundair onderwijs een aantal vernieuwingsprojecten (cf. thema 11) gelanceerd die passen in het kader dat door de centrale overheid wordt voorgeschreven. Deze projecten kenden een grotere autonomie toe aan de schooldirecties op het vlak van het curriculum en de pedagogisch-didactische organisatie van de school. In 1973 werd het project *Vernieuwd Lager Onderwijs* (VLO)/*Enseignement Primaire Rénové* (EPR) opgestart. De lagere scholen konden onder centrale begeleiding een nieuwe onderwijsvorm invoeren die het hen mogelijk maakte om vakinhoudelijk, didactisch-pedagogisch en organisatorisch hun eigen weg te gaan. De belangrijkste doelstelling van de vernieuwing was het kind op een geïndividualiseerde manier te benaderen in alle aspecten van zijn persoonlijkheid en in relatie tot de omringende gemeenschap van de school (Meeuwissen, Verdammen 1987; Baert 1985).

In 1969 werd het vernieuwd onderwijs ook ingevoerd in het secundair onderwijs. In 1975 (Vlaamse Gemeenschap) en in 1978 (Franse en Duitstalige Gemeenschap) werd dit onderwijstype in het Rijksonderwijs veralgemeend. In het gesubsidieerd onderwijs hadden de Inrichtende Machten de keuze. Zo zijn vele scholen van dit net in de Vlaamse Gemeenschap met het oude onderwijstype blijven werken. In de Franse Gemeenschap zijn de scholen die voor het behoud van het traditioneel onderwijs hebben gekozen, duidelijk in de minderheid. In het vernieuwd onderwijs hebben de scholen ook een grotere vrijheid om het onderwijs afhankelijk van de noden van de school te organiseren, weliswaar binnen de centraal voorgeschreven kaders. In de Vlaamse Gemeenschap werd sinds 1 september 1989 een nieuw algemeen kader voor het secundair onderwijs ingevoerd. In deze structuur hebben de netten en de scholen nog ruime mogelijkheden om hun eigen onderwijsaanbod uit te werken. De wijze waarop dit nieuwe algemeen kader centraal werd ingevoerd werd weliswaar voor de Raad van State betwist, maar toch kwam er een definitief en wettelijk statuut voor de nieuwe structuur via het Decreet van 31 juli 1990. Zo heeft de centrale regeling opnieuw de bovenhand gehaald, alhoewel de scholen eigen accenten kunnen leggen in het curriculum.

### 3.2.4 Lestijdenpakket en globaal aantal uren/leerkracht

Op alle onderwijsniveaus is het aantal leerlingen bepalend voor het lestijdenpakket (basisonderwijs) of het globaal aantal uren/leerkracht (secundair onderwijs en hoger onderwijs buiten de universiteit) waarover een school beschikt. Dit geldt voor de drie Gemeenschappen.

In de Vlaamse Gemeenschap gelden wel enkele specifieke regels. Het Decreet van 31 juli 1990 biedt de scholen de mogelijkheid om het volgende schooljaar beter te programmeren. Ze kunnen nu het lestijdenpakket of het globaal aantal uren/leerkracht bepalen op basis van het aantal leerlingen dat de school telt op 1 februari van het voorgaande schooljaar. Dit Decreet (art. 52 tot art. 57) legt wel het nieuwe algemeen kader vast voor alle secundaire scholen van het gewoon onderwijs, maar laat de scholen ook een grote autonomie om het in het curriculum een eigen profiel uit te werken. In de eerste graad van het secundair onderwijs wordt een minimum-aantal lessen per week vastgelegd voor een bepaald aantal vakken die alle leerlingen moeten volgen, maar de scholen mogen vrij bepalen hoeveel uren ze aan elk vak willen toekennen. In de tweede en derde graad is nog bepaald welke de basisvakken zijn, maar niet het aantal uren dat daaraan moet worden besteed. De vrije gesubsidieerde scholen hebben de toelating om een vak godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurfilosofie of 'eigen cultuur en religie' in te richten. In het officieel onderwijs, zowel het Gemeenschapsonderwijs als het officieel gesubsidieerd onderwijs, moet altijd zowel godsdienst als niet-confessionele moraal worden georganiseerd. Elke leerling kan naar keuze één van deze twee vakken volgen. Bovendien kan elke secundaire onderwijsinstelling de uren die overblijven nadat de verplichte uren werden georganiseerd, vrij toekennen. Deze uren kunnen worden gebruikt voor inhaal- en heroriënteringslessen, de navorming van de leerkrachten, de klasseraad en de klasedirectie, bijzondere pedagogische taken, taalcursussen, voor de rationele herschikking van van het onderwijsaanbod in functie van de invoering van het nieuwe algemeen kader en het ambtenkrediet (art. 57 van het Decreet van 31 juli 1990).

De manier om het globale aantal uren/leerkracht te bepalen, is op een verschillende manier geëvolueerd in de drie Gemeenschappen. Tot het schooljaar 1990/91 werd het globaal aantal uren/leerkracht in de Franse Gemeenschap berekend op 1 oktober van het lopende schooljaar. Hoe de uren worden gebruikt, moet worden bepaald na overleg tussen de directie en het onderwijzend personeel. Het overleg wordt georganiseerd door de Inrichtende Macht of haar afgevaardigde (in het Franse Gemeenschapsonderwijs is dat het instellingshoofd). De samenstelling van klassen of parallele groepen wordt overgelaten aan het oordeel van de directie die daarbij rekening moet houden met de onontbeerlijke 'veiligheidsmarges' om onvoorziene ontwikkelingen op te kunnen vangen.

Elke richting die, binnen de geldende regels, gedurende een jaar wordt georganiseerd, kan later worden behouden op voorwaarde dat het aantal uren/leerkracht dit toelaat.

Een deel van het globaal aantal uren/leerkracht kan worden besteed aan:

- de toekenning van lesuren voor klasseraad en klassedirectie;
- de onderwijscoördinatie;
- de organisatie van de mediatheek.

### 3.3 Het personeelsbeleid

In de Franse en de Duitstalige Gemeenschap vallen de aanwerving en benoeming van het personeel in het Gemeenschapsonderwijs onder de bevoegdheid van de Minister van Onderwijs in zijn hoedanigheid van Inrichtende Macht (cf. thema 7). In de Vlaamse Gemeenschap komt dit recht sinds de oprichting van de ARGO toe aan de *Centrale Raad*. Vanaf 1 april 1991 kan de Lokale Schoolraad de tijdelijke benoemingen van leerkrachten doen. Deze raad kan ook leerkrachten voordragen voor een vaste benoeming, maar het is nog steeds de *Centrale Raad* van de ARGO die hen benoemt (XXX 1988: 31; Rydant 1990: RYD 7). Dit kan een machtig instrument zijn om een lokaal onderwijsbeleid te voeren.

In de andere netten hebben de Inrichtende Machten zich altijd belast met de aanwerving en benoeming van het personeel. Alhoewel de Inrichtende Machten in de katholieke scholen belangrijk zijn, is het nog altijd de directie die instaat voor de aanwerving en heel vaak ook voor de benoeming van het personeel, terwijl de juridische verantwoordelijkheid door de Inrichtende Machten wordt gedragen.

In alle netten zijn sancties voorzien tegen personeel dat bepaalde inbreuken begaat in de uitoefening van zijn beroep. In het Gemeenschapsonderwijs worden deze sancties op centraal vlak genomen nadat de verschillende partijen werden gehoord. In het vrij onderwijs gebeurt dit grotendeels op lokaal vlak, alhoewel er nationale bemiddelingsorganen bestaan. Zelden gaat men over tot het afdanken van leerkrachten in om het even welk net. Zelfs als de schooldirecties op lokaal vlak menen dat er redenen zijn om een leerkracht te ontslaan, worden zij door de juridische structuur meestal verhinderd om dit te doen.

In alle netten is de directie verantwoordelijk voor het dagelijkse personeelsbeleid. Toch moet rekening worden gehouden met het feit dat de lokale initiatieven constant worden doorkruist door eisen die centraal worden opgelegd (cf. thema 7).

### 3.4 Financieel en materieel beleid

De Schoolpactwet van 29 mei 1959, die meermaals werd aangepast en sinds de communautarisering door talrijke decreten in elk van de Gemeenschappen werd gewijzigd, bepaalt de financieringsmodaliteiten van het onderwijs die door de staat worden toegepast. Als basisprincipe geldt dat de staat het Rijksonderwijs (ondertussen Gemeenschapsonderwijs geworden) integraal financiert. Voor het gesubsidieerd onderwijs worden de wedden van het personeel volledig betaald en daarnaast toelagen toegekend voor de werking, de uitrusting en de gebouwen, die nochtans niet volstaan om alle kosten te dekken.

Tot eind 1984 was het financiële en materiële beleid in het Rijksonderwijs sterk gecentraliseerd. Tegenwoordig worden deze twee taken vervuld door de Staatsdiensten met Afzonderlijke Beheer van het Onderwijs (vanaf 1 april 1991 behoort deze taak in de Vlaamse Gemeenschap tot de bevoegdheid van de Lokale Schoolraden - art. 4 van het Decreet van 31 juli 1990). De Staatsdiensten met Afzonderlijk Beheer van het Onderwijs zijn beleidseenheden, die uit één of meer gemeenschapsscholen bestaan die op dezelfde plaats zijn gevestigd. Zij krijgen een jaarlijkse dotatie en moeten elk jaar een begroting indienen bij de Gemeenschapsminister. De dotatie stelt hen in staat om zelf de noodzakelijke aankopen te doen, behalve wat nieuwe gebouwen betreft. Bovendien moeten zij regelmatig een activiteitenverslag indienen bij de centrale bestuurslichamen.

De Inrichtende Machten van het gesubsidieerd onderwijs krijgen elk jaar werkings-toelagen op basis van het aantal leerlingen van de school. (In de Vlaamse Gemeenschap kunnen ze deze subsidies gebruiken voor al hun scholen (art. 7 van het Decreet van 31 juli 1990) en hebben de verificatiediensten niet het recht een opportuniteitscontrole uit te voeren). Elke school moet een boekhouding voeren en jaarlijks het gebruik van de fondsen verantwoorden.

Het optrekken van gebouwen wordt door de centrale overheid integraal gesubsidieerd voor het Gemeenschapsonderwijs, maar slechts gedeeltelijk voor het gesubsidieerd onderwijs (cf. thema 9). In het Gemeenschapsonderwijs valt de verantwoordelijkheid voor onroerende goederen en gebouwen onder de bevoegdheid van de centrale Inrichtende Macht (de ARGO in de Vlaamse Gemeenschap, de Minister in de andere Gemeenschappen). Lokale overlegorganen hebben echter wel het recht om terzake advies uit te brengen. In het gesubsidieerd onderwijs behoort het beheer van onroerende goederen en het bouwen tot de verantwoordelijkheid van de lokale Inrichtende Macht).



#### 4. Wat doen schoolleiders met de verworven autonomie?

Enerzijds kunnen we niet ontkennen dat de wetgever in de voorbije jaren voorwaardelijk gecreëerd om een lokaal onderwijsbeleid te voeren. Anderzijds is het ook zo dat de schooldirecties niet de gewoonte hadden om zich uit te spreken over punten die vroeger erg streng centraal bepaald waren. We kunnen ons dus afvragen wat de schooldirecties doen met de speelruimte die zij nu hebben. *Ter illustratie* geven wij een kort overzicht van de beleidsvoering op drie domeinen van enkele schooldirecties in het secundair onderwijs. We baseren ons daarvoor op een kwalitatieve studie die vóór de communautarisering van het onderwijs in 1989 op verzoek van de Vlaamse Gemeenschapsminister voor Onderwijs in 12 Vlaamse scholen (die het vernieuwd onderwijs hadden ingevoerd) van het officieel en het vrij net werd uitgevoerd in de jaren 1985-1987. Er werden diepte-interviews afgenomen en analyses uitgevoerd van verslagen en van de boekhouding.

Over de resultaten van deze kwalitatieve studie wordt elders meer uitvoerig gerapporteerd (Devos, Vandenbergh, Verhoeven 1989b; Verhoeven, Vandenbergh 1989). We bespreken kort welk lokaal beleid door de schooldirecties werd gevoerd op het vlak van het gebruik van het lestijdenpakket, het aanwerven, het benoemen en ontslaan van leerkrachten en op het vlak van de rationalisatie en de programmatie. Voor de andere domeinen verwijzen we naar de bovenvermelde publikaties. Het onderzoek werd uitgevoerd in een beperkt aantal scholen in de Vlaamse Gemeenschap. Het geeft een *indruk* van de invloed van de centrale maatregelen en van de manier waarop de lokale scholen hun autonomie gebruiken.

In de volgende onderdelen van dit vierde punt verwijzen we uitsluitend naar de Vlaamse scholen die bij het onderzoek waren betrokken.

##### 4.1 Het gebruik van het aantal uren-leerkracht

Op het ogenblik dat zeer belangrijke besparingen werden doorgevoerd in de zomer van 1986, heeft het Ministerie van Onderwijs een grotere vrijheid toegestaan voor het gebruik van het lestijdenpakket. De besparingen troffen vooral de type I-scholen en de scholen met een dalend aantal leerlingen. Vanaf dat ogenblik beschikten de scholen over de vrijheid om een deel van het aantal uren-leerkracht vrij te gebruiken buiten de lesuren die zij moesten organiseren. Zo konden zij lesuren besteden aan graadcoördinatie, splitsing van aanvullende activiteiten, inhaal- en heroriënteringslessen en navorming van leerkrachten. Wat is er in deze scholen gebeurd?

Gezien de besparingen en het dalend leerlingenaantal, kon worden verwacht dat sommige scholen bepaalde opleidingen zouden schrappen. Dit was echter niet het

geval. De meeste scholen hebben geprobeerd om hun studieaanbod te behouden. Daartoe hebben ze vaak klassen horizontaal of verticaal gegroepeerd. Een bijkomend, maar niet minder belangrijk argument dat de directies ertoe heeft aangezet om het studieaanbod te behouden, was het behoud van de tewerkstelling van het personeel. Men greep wel in op het vlak van de (comfortabele) klassegrootte en de extra-curriculaire begeleiding. Met deze keuze weken de katholieke scholen duidelijk af van de suggesties die door het NSKO werden gedaan. De koepelorganisatie gaf de voorkeur aan een beleid waarin de begeleidingsvormen beschermd werden en waarin slechts in laatste instantie het behoud van banen werd verdedigd. De acht katholieke scholen die bij het onderzoek waren betrokken, zijn duidelijk hun eigen weg gegaan, door het behoud van het onderwijsaanbod en de tewerkstelling prioritair te stellen.

Met andere woorden, de scholen maken duidelijk gebruik van deze deregulering. Maar wie neemt de beslissingen? De formele regels kennen deze taak toe aan de Inrichtende Macht na overleg met het personeel. In de praktijk neemt de directie de beslissing zelf en is het overleg met het personeel niet meer dan een formaliteit. Slechts in twee scholen die bij het onderzoek waren betrokken, had het personeel reële inspraak. Decentralisatie wordt dus mogelijk gemaakt door de wetgeving, maar de speelruimte van de scholen wordt beperkt door de opgelegde besparingen.

##### 4.2 Aanwerving, benoeming en ontslag van leerkrachten

De organisatie van aanwerving, benoeming en ontslag van personeel in het gesubsidieerd onderwijs en het Rijksonderwijs is erg verschillend georganiseerd. In het Rijksonderwijs (het onderzoek werd uitgevoerd vóór de communautarisering) was de Minister verantwoordelijk voor het personeelsbeleid. Er was dus geen decentralisatie. Toch kon de directie een minder goede beoordeling geven over een personeelslid, wat tot sancties kon leiden. In de praktijk kwam deze situatie zelden voor. In het vrij onderwijs was de situatie anders. Hier werd de beslissing over aanwerving, benoeming en eventuele afdanking genomen door de Inrichtende Macht. Ook op dit vlak verliep de procedure anders dan voorgeschreven. Er werken vier modellen genoteerd. Ten eerste waren er scholen waar de directie en de Inrichtende Macht samen beslisten over aanwerving en benoeming. Ten tweede waren er scholen waar de Inrichtende Macht zeer duidelijke gedragslijnen oplegde aan de directie, die de leerkrachten aanwierf, waarna deze door de Inrichtende Macht werden benoemd. Ten derde waren er scholen waar de directie volledig autonoom de leerkrachten kon aanwerven en daarin door de Inrichtende Macht altijd werd gevolgd. En ten vierde waren er scholen waar de directie samen met enkele personeelsleden instonden voor de aanwerving van nieuwe leerkrachten.

De katholieke scholen drukten hun zelfstandigheid ook uit door aandacht te besteden aan de waarde die de leerkracht hecht aan het pedagogisch project van de school en de inzet die hij/zij daarvoor opbrengt, naast de ministerieel voorgeschreven bekwaamheidseisen.

Alhoewel de vrije scholen een grote zelfstandigheid genieten op het vlak van personeelsbeleid, wordt deze autonomie toch beperkt door een aantal recente maatregelen. De scholen zijn immers verplicht om als er ruimte voor is, in hun personeelsbestand leerkrachten op te nemen die ter beschikking zijn gesteld. Daardoor wordt de autonomie van de scholen beperkt. Door de reffectatie op regionaal vlak te organiseren, kunnen de directies wel ingrijpen op het reffectatiebeleid, maar toch betekent dit voor de meeste scholen een beperking van hun autonomie op het vlak van de aanwerving van leerkrachten.

### 4.3 De rationalisatie en de programmatie

In 1981 werd de Wet van 8 juli 1966 die erop gericht was de ontwikkeling van de onderwijsnetten af te remmen, afgeschaft. Daardoor kregen de scholen de mogelijkheid om te rationaliseren en te programmeren. De schooldirecteurs konden vanaf dan een eigen beleid opzetten, maar moeten daarbij wel altijd de voorschriften naleven die door het Ministerie en/of de koepelorganisatie worden opgelegd. Tenslotte moeten alle netten de goedkeuring van de Minister krijgen om hun beleid te kunnen realiseren.

Tabel 2 Indeling van de scholen naar rationalisatie- en programmatiebeleid in de periode 1980-1987

	Rationalisatie	Non-rationalisatie
Programmatie	OPTIMALISERINGSBELEID	Scholen C, D, E, J en K EXPANSIEBELEID
Non-programmatie	Scholen A en B AFBOUWBELEID	Scholen F, G, I en L BEHOUDSBELEID

Bron: Devos et al. (1989: 142)

Tussen 1980 en 1987 werd er in de scholen haast niet gerationaliseerd, maar wel veel geprogrammeerd. Slechts twee scholen die veel leerlingen hadden verloren, namen

rationaliseringsmaatregelen. Zes van de twaalf scholen daarentegen gingen over tot programmatie. We kunnen het gevoerde beleid als volgt samenvatten (tabel 2). Geen enkele school voerde een optimaliseringsbeleid. Vier scholen hebben een behoudsbeleid gevolgd. Zij hebben geprobeerd om het studietoer aanbod te behouden, maar hebben geen nieuwe studierichtingen voorgesteld. Vijf scholen hebben een expansiebeleid gevolgd. Ze hebben niets afgeschaft en hebben nieuwe studierichtingen kunnen oprichten. Twee scholen hebben niets geprogrammeerd en hebben daarenboven sommige richtingen afgebouwd.

Ondanks de regel die de scholengemeenschappen verplicht tot goede afspraken op regionaal vlak te komen, zijn er fouten geslopen in de programmatie. Met andere woorden, de decentralisatie heeft enkele nadelige gevolgen gehad op de organisatie van het onderwijs.

Tabel 3 Tekortkomingen van de programmatie op het niveau van de scholengemeenschappen (1980-1987)

Tekortkomingen van programmatie	Rijksscholen-gemeenschappen				Vrije gesubsidieerde scholengemeenschappen							
	A* <sup>1</sup>	B*	C*	D*	E	F	G	H*	I	L*	J*	K*
Storende programmatie:												
- overbodige prog.	X			X				X		X	X	X
- verkeerde prog.								X				
Hiaten in het studietoer aanbod:												
- enkele opties en/of leerjaren				X				X		X	X	
- groepen of delen van groepen <sup>2</sup>	X	X	X							X	X	X

Bron: Devos et al. (1989: 127)

Legende: <sup>1</sup> Een sterretje betekent dat de aangeduide scholen met andere scholen, die niet in het onderzoek zijn opgenomen, een scholengemeenschap vormen.  
<sup>2</sup> De volgende groepen leerjaren en/of opties worden hier onderscheiden: de ASO-richtingen, de TSO-richtingen en de BSO-richtingen. Binnen de TSO- en de BSO-richtingen is verder onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde 'jongens'-richtingen (mechanica, hout) en de zogenaamde 'meisjes'-richtingen (verzorging, verkoop, secretariaat).

Tabel 3 toont aan dat in de meeste scholengemeenschappen overbodige leerjaren en/of opties werden georganiseerd. Het is echter ook zo dat vele scholengemeenschappen tekortkomingen vertonen. In hun keuzepakketten ontbreken belangrijke delen. Als we de feiten nader onderzoeken, krijgen we de indruk dat de programmering vooral op het niveau van de scholen is gebeurd. Ondanks de strenge reglementering van het ministerie kunnen de scholen het beleid naar hun hand zetten.

## 5. Besluit

In het Belgische onderwijssysteem bestaat er al lang een territoriale en functionele decentralisatie. In een cultureel pluralistische maatschappij zoals de Belgische heeft deze keuze ongetwijfeld voordelen opgeleverd voor het onderwijsbeleid.

Zoals wordt bevestigd door Weiler (1989), is deze decentralisatie belangrijk om een leersituatie te creëren die aansluit bij de lokale cultuur. Nochtans is het gevaar dat de binding met de internationale realiteit verloren gaat, reëel. Het Belgische onderwijssysteem is traditioneel erg centralistisch op het vlak van het beleid ten aanzien van het Rijks-/Gemeenschapsonderwijs en van de bepaling van de algemene beleidslijnen die de verhouding tussen de centrale overheid en de Inrichtende Machten van de gesubsidieerde scholen regelen. Het heeft wel sinds lange tijd geopteerd voor bepaalde vormen van (o.a. territoriale) decentralisatie. Gedeeltelijk onder druk van de economische crisis van de jaren 70 is er een meer ingrijpende beweging in de richting van deconcentratie en deregulering ingezet.

In België was de decentralisatie een belangrijk instrument om conflicten de kop in te drukken (cf. o.a. de federalisering van België). Ook heeft ze bijgedragen tot de legitimering van het overheidsbeleid. Door de decentralisatie wordt de afstand tussen de overheid en de burgers immers kleiner en kan meer aandacht worden geschonken aan de culturele eigenheid van de lokale leerlingpopulaties. Tegelijk werd het federaliseringsproces verdergezet. Zo werd in 1989 aan de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschappen de bevoegdheid overgedragen om het onderwijsbeleid te voeren zonder controle-recht van de centrale overheid. Deze behield alleen drie bevoegdheden die in de Grondwet beperkend werden vastgelegd. De Gemeenschappen hebben een aantal bevoegdheden en controle-instrumenten van de centrale overheid overgenomen, maar ze werden ook geconfronteerd met de budgettaire beperkingen die in de jaren 80 duidelijk zichtbaar waren geworden. Hierdoor konden de onderwijsinstellingen al vóór de communautarisering niet volledig gebruikmaken van de mogelijkheden die door de versoepeling van een aantal reglementaire bepalingen werden geboden.

De recente spanningen tussen de Franse en de Vlaamse Gemeenschap naar aanleiding van de bijkomende financiering van het onderwijs in het Franstalige landsdeel tonen aan dat de federalisering nog niet alle problemen heeft opgelost.

Bovendien wijst Weiler op een probleem waarmee een moderne staat kan worden geconfronteerd. De staat wil immers een effectieve controle over de beschikbare middelen, maar door de decentralisatie wordt de verwezenlijking van deze doelstelling ongetwijfeld bemoeilijkt. Nochtans zou het verkeerd zijn te besluiten dat decentralisatie automatisch leidt tot meer deregulering en dus tot minder controle vanwege de centrale overheid. Op basis van een analyse van het meer gedecentraliseerde Engelse onderwijssysteem en van het meer gecentraliseerde Franse onderwijssysteem, besluit Broadfoot (1985) dat decentralisatie niet noodzakelijk minder staatscontrole impliceert. In beide systemen is de staatscontrole ondanks de verschillende vertreksituatie intenser geworden. Deze evolutie wordt verklaard door de nieuw opgerichte overheidsstructuren en door een algemene tendens om een meer managementgerichte beleidsstijl te hanteren. Ook België ontsnapt daaraan niet. De noodzaak om de onderwijsbegroting te controleren, de indrukwekkende wetgeving en de reglementering van het onderwijs, de uitwerking van een computersysteem voor de informatieverwerking en de noodzaak van een efficiënte onderwijsorganisatie zijn factoren die de centralisatie begunstigen.

De voorbije jaren zijn in België heel wat stappen gezet die de decentralisatie en de deregulering hebben bevorderd. Dat deze evolutie op lokaal vlak niet altijd duidelijk merkbaar is, houdt verband met de traditie. Het onderwijs werd altijd zeer sterk centraal geleid vanuit Brussel en dit is overigens nog altijd zo. Verantwoordelijk hiervoor zijn zowel de nationale beleidsverantwoordelijken als de nationale koepels van het vrij onderwijs. Bovendien hebben de bezuinigingen die met de deregulering gepaard gingen de invoering van een daadwerkelijk lokaal schoolbeleid sterk afgeremd. Deze en nog andere factoren maken dat de invloed van de deregulering sterk verschilt van school tot school. Het kan niet worden ontkend dat grote scholen beter gebruik kunnen maken van de deregulering. Bovendien blijkt duidelijk dat de deregulering slechts enkele aspecten van het lokaal beleid beïnvloedt. Het is dus geen algemene regel. We stellen ook vast dat het hoger onderwijs meer vrijheid geniet dan het lager en secundair onderwijs en dat de scholen van het gesubsidieerd onderwijs een veel autonomer beleid kunnen voeren dan die van het Gemeenschaps-onderwijs. De centralisatie van het Belgische onderwijssysteem werd wel degelijk afgezwakt, maar men aarzelt nog om op de ingeslagen weg verder te gaan. Ook in de Franse Gemeenschap gaan stemmen op om de decentralisatie nog verder door te voeren.

## Bibliografie

- Baert, G. (1985). Basisonderwijs. In: G. De Corte (Ed.). *Onderwijsgids*. (pp. 1-17). Antwerpen: Van Loghum Slaterus.
- Bestuur Gemeenschappelijke Diensten voor Onderwijs. Informatie en Documentatie (s.d.). *Officiële codificatie van onderwijswetgeving en -reglementering*. 11 Vols. Brussel: Ministerie van Onderwijs.
- Brassine, J. (1989). *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique*. Bruxelles: Dossiers du CRISP.
- Broadfoot, P. (1985). Towards Conformity: Educational Control and the Growth of Corporate Management in England and France. In: J. Lauglo e.a. (Eds.). *The control of Education. International Perspectives on the Centralization - Decentralization Debate*. (pp. 105-118). London: Heinemann Educational Books.
- Butgenbach, A. (1954). *Principes généraux, organisation et moyens d'action des administrations publiques*. Larcier.
- Coens, D. (1989). *Met een nieuwe lei. Over de toekomst van het onderwijs in Vlaanderen*. Brugge: String.
- Devos, G., Vandenberghe, P., Vandingenen, P. & Verhoeven, J.C. (Red.). (1987). *Het reglementair kader van het lokaal onderwijsbeleid*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Devos, G., Vandenberghe, P. & Verhoeven, J.C. (1989a). Decentralisatie van het onderwijsbeleid: een antwoord op de nationale besparingsdruk. In: J. Scheerens & J.C. Verhoeven (Ed.). *Schoolorganisatie, beleid en onderwijskwaliteit*. Amsterdam/Lisse: Swets en Zeitlinger.
- Devos, G., Vandenberghe, P. & Verhoeven, J.C. (1989b). *Schoolbeleid: mogelijkheden en grenzen. Een empirisch onderzoek*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- De Vries, R. e.a. (1986). *Onderwijswegwijzer*. 4 Vols. Brussel: CED Samson.
- Giesbergs, J.H.G.I. & Marx, E.C.H. (1986). Autonomie versus centrale regulering: een verkenning. *Pedagogisch Tijdschrift*, 11(5), 305-313.

- Mean, A. (1989). *Comprendre la Belgique fédérale*. Bruxelles: La Libre Belgique.
- Meeuwissen, R. & Verdammen, E. (1987). Externe begeleiding in VLO-scholen (België). In: *Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement*. (pp. 4251/1-20). Alphen a/d Rijn/Brussel: Samson Uitgeverij.
- Monard, G. (1990). Meer ruimte voor lokaal onderwijsbeleid. *Brandpunt*, 17(8), 224-230.
- Rydant, R. (1990). De Argo: Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs. In: G. De Corte e.a. (Ed.). *Onderwijsgids*. Vol. 1/2. (pp. Ryd1-Ryd14). Deventer: Kluwer.
- Sleegers, P. & Van Rooyen, A. (1989). Autonomievergroting en het benutten van de beleidsruimte door scholen. *Pedagogisch Tijdschrift*, 14(5), 327-336.
- Verhoeven, J.C. & Vandenberghe, R. (1989). Invloed van decentralisatie en deregulering op het schoolbeleid. *Pedagogisch Tijdschrift*, 14(5), 353-364.
- Verhoeven, J.C. (1982). Belgium linguistic communalism, bureaucratisation and democratisation. In: H. Daalder & E. Shils (Eds.). *Universities, Politicians and Bureaucrats*. (pp. 125-171). Cambridge: Cambridge University Press.
- Verhoeven, J.C. (1984-85). Weerstand tegen onderwijsvernieuwing in België. *Nova et Vetera*, LXII(1/2), 41-68.
- Weiler, H. (1989). Education and Power: The Politics of Educational Decentralization in Comparative Perspective. *Educational Policy*, 3(1), 31-43.
- XXX (1988). *De ARGO. Het politiek akkoord*. Brussel: Ministerie van Onderwijs.